

OPERACIONES DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA POSGUERRA FRÍA: TENDENCIAS Y RETOS

JANE BOULDEN

SIMBÓLICAS A LA VEZ DE LA ESPERANZA DE PAZ y de las consecuencias de un fracaso, las operaciones de paz de la ONU han sufrido una evolución notable en el periodo de la posguerra fría. La naturaleza de esa evolución ha hecho que la Organización pase por algunos de los puntos más altos y más bajos de su existencia. La falta de respuesta en Ruanda y los esfuerzos fallidos en Somalia, Angola y Bosnia, entre otros, han contribuido a una crisis de legitimidad y credibilidad que allanó el camino a la encrucijada que fue Iraq. El propósito de este ensayo es brindar un panorama de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, enfocado primordialmente en la evolución de esas operaciones desde el fin de la Guerra Fría. El texto está dividido en dos secciones. La primera se centra en las tendencias clave que han definido la acción del Consejo de Seguridad en la autorización de las operaciones de paz. Se argumenta que el Consejo ha ampliado su concepción acerca de qué constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, así como de los métodos que debe emplear para abordar este tipo de amenazas. Ello ha ocurrido de diversas maneras, pero aquí nos detenemos en la inclusión de preocupaciones humanitarias y de gobernabilidad democrática, tanto en las recientes concepciones de la paz y la seguridad internacionales como en la mayor disposición a recurrir a la fuerza con esos fines. La segunda sección analiza los diferentes retos y problemas que han surgido como consecuencia de esos cambios. La sección de conclusiones provee un breve análisis de los elementos del informe del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Retos y Cambio que incumben a esta discusión, y al estudio de la situación actual a la luz de la evolución de las operaciones de la posguerra fría.

I. TENDENCIAS DE LAS OPERACIONES DE LA POSGUERRA FRÍA

Antecedentes: el arribo del mantenimiento de la paz

El mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas empezó en 1956 como una respuesta inmediata a la crisis suscitada en el marco de un conflicto que concernía a miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Enfrentado el Consejo a una situación sensible al tiempo en la difícil región de Oriente Medio, se abrió la posibilidad de que se involucrara a la Asamblea General en la búsqueda de una posible solución. Fue en este contexto en el que el ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, Lester B. Pearson, y el secretario general Dag Hammarskjöld concibieron la idea de crear una fuerza militar de la ONU que actuara como amortiguador entre las diversas partes del conflicto. Denominada de mantenimiento de la paz, la fuerza se basaba en tres principios centrales: que las tropas implicadas provinieran de países sin intereses políticos en la contienda (imparcialidad), que las tropas estuvieran ligeramente armadas y actuaran sólo en defensa propia, y que la misión se desplegara y permaneciera desplegada sólo con el consentimiento de las partes. Como no había disposiciones en la Carta de la ONU para este tipo de iniciativas, la fuerza de amortiguamiento fue una creación *ad hoc*, cuyas características iniciales se derivaron en buena medida de la situación inmediata. Pese a todo, la idea no sólo resultaría duradera sino particularmente útil en el contexto de la política internacional de la Guerra Fría.

Entre 1956 y el fin de la Guerra Fría, la ONU participó en 16 operaciones de mantenimiento de la paz, la mayoría de ellas en Oriente Medio.¹ Con la importante excepción de la del Congo, ejercicio que estuvo a punto de acabar deshaciendo a la Organización, en términos generales estas operaciones siguieron a pie juntillas el modelo de mantenimiento de la paz. En efecto, las operaciones no sólo se basaron en los principios centrales arriba mencionados, sino que en buena medida lograron también su objetivo. Consiguieron cumplir con su mandato al contribuir a un cese de los combates o al mantenimiento de un modelo acordado de contención.²

¹ El número de operaciones que se atribuyen al periodo de la Guerra Fría varía dependiendo de la fecha que se emplee par el fin de la misma y de si se incluyen tres misiones militares de observadores previas a 1956. La cifra de 16 considera esas tres misiones y traza la línea para el fin de la Guerra Fría en 1989.

² Para un buen panorama, véase William J. Durch (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping*, Nueva York, St. Martin's Press, 1993.

guridad internacionales en esa zona”.⁷ Unos meses después, el 3 de diciembre de 1992, el Consejo de Seguridad determinaba que la situación en Somalia, aunque contenida dentro de las fronteras de ese país, en y por sí misma representaba una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Así pues, la resolución 794 estableció que “la magnitud de la tragedia humana provocada por el conflicto en Somalia, exacerbada por los obstáculos interpuestos a la distribución de ayuda humanitaria, constituye una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales”.⁸

En ambos conflictos la preocupación por la ayuda humanitaria siguió siendo un tema persistente en el enfoque del Consejo de Seguridad. En Bosnia, dicha ayuda, más que los datos específicos o la dinámica del propio conflicto, se convirtió en el principio central de la respuesta del Consejo. A pesar de un sinnúmero de quebrantamientos de ceses del fuego e intentos fallidos para negociar la paz, el Consejo de Seguridad mantuvo su atención centrada en las consecuencias humanas del conflicto más que en el conflicto mismo. Prueba de ello son las más de setenta resoluciones del Consejo en torno a la crisis desatada por el conflicto. La gran mayoría de las decisiones que trascendieron a la opinión pública buscaban, por ejemplo, establecer zonas de seguridad o desplegar la fuerza militar con el fin único de garantizar la entrega de ayuda humanitaria y la protección de las poblaciones civiles.⁹

El humanitarismo ha seguido siendo un tema en la acción del Consejo de Seguridad. Prácticamente cada nueva operación de la ONU desde Bosnia y Somalia ha tenido una buena dosis de elementos humanitarios en su mandato.¹⁰

Democracia

En 1994, el Consejo se desplazó a un nuevo territorio cuando autorizó una operación para reinstaurar el gobierno que había sido democráticamente electo en Haití. En su resolución aprobatoria, el Consejo hacía referencia a cuestiones tanto humanitarias como de derechos humanos, y señalaba su preocupación por el “significativo desarrollo ulterior de la situación [...] en Haití, en particular la intensificación continua por el régimen de facto

⁷ Resolución 770 del Consejo de Seguridad, 13 de agosto de 1992.

⁸ Resolución 794 del Consejo de Seguridad, 3 de diciembre de 1992.

⁹ Más sobre este tema en Jane Boulden, *Peace Enforcement, the United Nations Experience in Congo, Somalia, and Bosnia*, Westport, Praeger, 2001.

¹⁰ Para un excelente panorama, véase “Interventions after the Cold War”, en International Commission on Intervention and State Sovereignty, *Responsibility to Protect*, volumen suplementario, pp. 79-120.

de violaciones sistemáticas de las libertades civiles, [y] la difícil situación de los refugiados haitianos”. Con la existencia del régimen “ilegal”, el Consejo consideró que la situación en Haití seguía “constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad en la región”.¹¹ Esta preocupación por la democracia parecía que era un acontecimiento de otro tiempo y así se describió en aquel momento. En la resolución que autorizaba la creación de una fuerza multinacional, el Consejo observaba el “carácter único” de una situación que requería una “respuesta excepcional”.¹² Las preocupaciones democráticas no eran nuevas para la Organización ni para el Consejo, pero la autorización de la reinstauración de un gobierno elegido democráticamente, si fuere necesario por la fuerza, era, desde luego, un paso sin precedentes para aquél.

La naturaleza excepcional de esta repuesta se ha ido desdibujando con el tiempo. Las posteriores intervenciones en Sierra Leona y Timor Oriental sugieren un interés sostenido del Consejo de Seguridad por consolidar las transiciones democráticas. Aunque en Sierra Leona el Consejo reaccionó hasta después de ocurrido el golpe, en julio de 1997, aprobaba las acciones de la Comunidad Económica de los Estados Africanos Occidentales (ECOWAS, por sus siglas en inglés) encaminadas a la restauración del gobierno elegido democráticamente. De manera similar, se mostró incapacidad para detener la violencia desatada a raíz de la copiosa votación a favor de la independencia de Timor del Este en la “consulta popular” bajo observación de las Naciones Unidas; el Consejo de Seguridad autorizó a una fuerza dirigida por australianos (International Force for East Timor, INTERFET) para que restaurara la seguridad y garantizara el cumplimiento del mandato original de la operación. Aunque éste sea quizás un ejemplo menos directo de la vinculación que el Consejo ha establecido entre democracia y paz y seguridad internacionales, la decisión de garantizar que un referéndum no fuera socavado de esa forma respalda la percepción de que el Consejo de Seguridad no permitirá que los procesos democráticos supervisados por la Organización sean derrocados por la fuerza. Como ha sido el caso del impulso humanitario, en la actualidad no es poco habitual encontrar apoyo a transiciones democráticas asociadas con la paz y seguridad internacionales.

El uso de la fuerza

Esta expansión de la opinión del Consejo de Seguridad de lo que constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales iba acompañada de

¹¹ Resolución 940 del Consejo de Seguridad, 31 de julio de 1994.

¹² *Ibidem*.

una disposición a empelar la fuerza. En el mantenimiento tradicional de la paz, el uso de la fuerza se autorizaba sólo en defensa propia. La decisión del Consejo de participar en situaciones de conflicto caracterizadas por una mayor complejidad y un nivel de violencia más alto conllevó, de manera inevitable, el uso de la fuerza más allá de la autodefensa. Pero la manera en que el Consejo ha autorizado la fuerza más allá de la defensa propia ha variado. En Somalia, concedió autorización prácticamente ilimitada para ejercer la fuerza a la Misión Especial Unificada y posteriormente a la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM II).¹³ En Bosnia, y más tarde en Sierra Leona y la República Democrática del Congo, la autorización del uso de la fuerza se subordinó al esfuerzo por garantizar el cumplimiento de algún aspecto específico del mandato. En determinados casos el uso de la fuerza se agregó al mandato en respuesta a las cambiantes condiciones en el terreno. Por ejemplo, en Bosnia se autorizó con el fin de asegurar la entrega de ayuda humanitaria, y poco después para imponer el respeto a las zonas seguras. En Sierra Leona y la República Democrática del Congo se autorizó de manera limitada el uso de la fuerza, más allá de la defensa propia, con el fin de garantizar la seguridad y la libertad de movimiento del personal de la ONU.

Las operaciones en Bosnia y Somalia resultaron sumamente difíciles y costosas para la ONU. Los ataques sistemáticos contra los cascos azules encargados de mantener la paz cobraron fuerza apenas se inició la operación UNOSOM II, lo que obligó al Consejo de Seguridad a reclamar el arresto de “quienes resultaran responsables”.¹⁴ En la prosecución de este aspecto adicional del mandato, el 3 de octubre de 1993, contingentes de Estados Unidos, que no estaban bajo el mando de la ONU, se lanzaron en un ataque sorpresa contra una reunión que se llevaba a cabo en un hotel y acabaron en una prolongada batalla con los milicianos locales somalíes. La batalla produjo la muerte de 18 soldados estadounidenses. El cuerpo de uno de ellos fue arrastrado por las calles de Mogadiscio, suceso que capturaron las cámaras de televisión y que se transmitió en los noticieros internacionales. La batalla y la cobertura de los medios que la acompañó transformaron el asalto al hotel en un hecho de un gran impacto mediático. El resultado inmediato fue retroceder en el grado de implementación de la misión y el eventual acuerdo de finalizarla en su conjunto. Los últimos soldados de la ONU abandonaron Somalia el 31 de marzo de 1995, de-

¹³ Resolución 794 del Consejo de Seguridad, 3 de diciembre de 1992 (UNITAF). Resolución 814 del Consejo de Seguridad, 26 de marzo 1993 (UNOSOM II). Para autorizar el UNOSOM, el Consejo de Seguridad no empleó la frase “todos los medios necesarios”, pese a que la autorización del capítulo VII se aplicó al mandato en su totalidad.

¹⁴ Resolución 837 del Consejo de Seguridad, 6 de junio de 1993.

jando el país quizás sin la grave crisis humana pero, en todo lo demás, tal y como lo encontraron a su llegada, sin un gobierno en funciones y en plena guerra civil.

La experiencia de la ONU en cuanto al uso de la fuerza en Bosnia fue igualmente problemática. A pesar de contar con la autorización emitida bajo el capítulo VII, la viabilidad de estas operaciones sobre el terreno dependió de la buena o mala disposición de las partes en la contienda. La capacidad de las tropas de la ONU para llevar a cabo su misión dependió en buena medida de dicha disposición. Esto tuvo como resultado en la práctica una continua obstrucción del mandato. A pesar de contar con la frecuente autorización del uso de la fuerza más allá de la defensa propia, la operación más que fortalecerse se tambaleó. Esto se debió en parte a las enormes complicaciones en el proceso de toma de decisiones sobre el uso de la fuerza ante la presencia de múltiples actores. Pero los problemas que enfrentó la operación en Bosnia también se debieron a la persistente falta de recursos y a la naturaleza contradictoria del mandato. De nuevo, la transmisión de imágenes en las que los cascos azules aparecen como rehenes y el rotundo fracaso de la política de zonas de seguridad, especialmente en Srebrenica, acecharon los esfuerzos de la ONU. Para 1994, la operación estaba en riesgo de colapsarse justo antes de que Estados Unidos decidiera intervenir de manera focalizada en el último momento. La súbita intervención de Estados Unidos modificó la correlación de fuerzas en el terreno, permitió el fortalecimiento del lado coercitivo de la misión y eventualmente la negociación de un acuerdo de paz.¹⁵

El fracaso en Somalia en combinación con el mal resultado en Bosnia desinfló el entusiasmo del Consejo de Seguridad para involucrarse en conflictos y modificó también su apreciación de lo que podía lograr. La prueba más obvia de lo aquí expuesto fue la respuesta del Consejo, o la falta de respuesta, a la situación en Ruanda. Cuando esta situación empezó a deteriorarse de manera dramática en abril de 1994, el Consejo de Seguridad redujo la escala de su misión disminuyendo el compromiso de autorizar tropas de 2 500 a 270 elementos.¹⁶ La falta de respuesta del Consejo en Ruanda, incluso cuando el genocidio se manifestó en todo su horror, es un hito que nos permite advertir el desvanecimiento de la voluntad política para intervenir de las Naciones Unidas.

¹⁵ Para antecedentes, véase Richard Holbrooke, *To End a War*, Nueva York, Random House, 1998.

¹⁶ Resolución 912 del Consejo de Seguridad, 21 de abril de 1994.

II. DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN

Ad hoc(ismo)

Los orígenes del mantenimiento de la paz, y la evolución de las operaciones de paz desde entonces, nos permiten explicar el carácter *ad hoc* de estas últimas en la actualidad. Los redactores de la Carta de la ONU imaginaron sólo un tipo de operación militar, la que abordaría el conflicto entre estados y que sería desplegada por tropas proporcionadas por la Organización según acuerdos específicos con los estados miembros, bajo la supervisión del Comité de Estado Mayor (CEM).¹⁷ Como ya lo hemos analizado, la idea del mantenimiento de la paz fue una respuesta a una situación en la que el Consejo de Seguridad era sencillamente incapaz de actuar y el uso de la maquinaria considerada por la Carta no era una opción. Al fin de la Guerra Fría nadie imaginó regresar a los mecanismos de la Carta. En efecto, las operaciones de paz de la ONU siguieron apoyándose en y desarrollando la maquinaria tradicional. Esto significa que, cada vez que el Consejo autoriza una operación, el proceso que lleva a definir las necesidades de ésta, a movilizar las tropas y las contribuciones de equipo por parte de los estados miembros comienza nuevamente de cero.

En consecuencia, la capacidad de la Organización para montar una operación toma tiempo. En los años noventa, la necesidad de respuestas rápidas se perfiló como un serio problema. La incapacidad de la ONU para responder oportunamente a sucesos imprevistos, ya fuera al comienzo de un conflicto o cuando los acontecimientos sobre el terreno amenazaran con socavar una operación en marcha, despertó el interés en la necesidad de fortalecer la capacidad de la Organización para responder con rapidez. Sin duda fue la secuela generada por la falta de respuesta en Ruanda lo que contribuyó a movilizar estos esfuerzos a favor de una mayor capacidad a este respecto. Para muchos era claro que, aun cuando el Consejo de Seguridad hubiera sido capaz de ponerse de acuerdo sobre una acción más firme, las dificultades de la Organización para llegar a tiempo al lugar que lo requiriera y conseguir así un verdadero impacto eran obvias. Un intento inicial, encabezado por Canadá, consideró una serie de propuestas abocadas a fortalecer dicha capacidad. Si bien algunas de estas propuestas llegaron a ponerse en práctica, el ímpetu a favor de la rapidez desapareció a

¹⁷ Las disposiciones pertinentes están en el capítulo VII de la Carta (artículo 43 y 47). El CEM está formado por los jefes militares del Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. El CEM tenía el propósito de proporcionar "dirección estratégica" a los militares provistos a la ONU. En 1948, era ya evidente que el CEM y el artículo 43 no iban a funcionar como se pretendía.

finés de los años noventa. No obstante, la ONU y algunos estados han seguido trabajando en el desarrollo de mejores sistemas de planificación, el re-posicionamiento de equipo y el fortalecimiento de acuerdos sustitutos con estados miembros. La ONU tiene equipo preposicionado en Brindisi, Italia, y cuenta también con un sistema de acuerdos sustitutos con estados miembros.¹⁸ Pese a ello, no podemos negar que la capacidad de la ONU para actuar oportunamente y responder en una medida significativa es limitada.

Extendida en exceso

A medida que aumentaron el ritmo y el alcance de las operaciones tras el fin de la Guerra Fría, la falta de sistemas de planeación establecidos y de arreglos preexistentes para equipo y tropas agregó más tensión al personal del Secretariado, de por sí ya sometido a un exceso de responsabilidades. Casi desde el inicio de la intensificación en el número y alcance de las operaciones de paz, al término de la Guerra Fría, las Naciones Unidas padecieron problemas derivados de una sobreexpansión. El número total de soldados desplegados en las operaciones de paz de la ONU, por ejemplo, llegó a la cifra récord de 78 500 en 1993, mas de cinco veces el número total (15 300) de sólo dos años antes.¹⁹ Para una organización cuyo máximo nivel de despliegue había sido de sólo 26 500 elementos (30 años antes, durante la operación en el Congo), el incremento en un periodo tan corto de tiempo resultó claramente abrumador. Aunque los montos bajaron significativamente después de las operaciones en Bosnia y del repliegue en Ruanda, no pasó mucho tiempo antes de que empezaran a aumentar de nuevo hasta llegar a un total de 64 720, entre tropa, policía y observadores desplegados en 2004, y a 65 973 en 16 operaciones diferentes un año después, en mayo de 2005.²⁰

El Informe Brahimi señaló que ésta era un área clave que necesitaba mejoramiento y, por consiguiente, solicitó importantes cambios.²¹ En su informe de enero de 2003 al Comité Especial para el Mantenimiento de la Paz, el secretario general Kofi Annan indicó que el Informe Brahimi había preparado el escenario para

¹⁸ Para más información sobre estos arreglos, véase http://www.un.org/Depts/dpko/milad/fgs2/unsas_files/sba.htm.

¹⁹ Véase <http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/data/pcekprsl.htm>.

²⁰ Las cifras recientes son de la Naciones Unidas, del 31 de mayo de 2005. Véase <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm>.

²¹ Informe Brahimi, paras. 170-197. <http://www.un.org/peace/reports/peaceoperations/>.

una evaluación administrativa externa y la revisión más comprehensiva emprendida hasta ahora del trabajo y las interrelaciones de todas las partes del Secretariado implicadas en el apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz. En consecuencia, la Asamblea General ha llegado a un consenso sobre las funciones principales, prioridades y estructura del Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (DOMP) y ha aprobado un aumento de 50% a los recursos del personal para este Departamento.²²

Pese a los avances, las limitaciones internas administrativas y presupuestales han significado que la Organización haya resultado lenta en la resolución de este problema. La transición a una mayor capacidad del DOMP está en curso y tomará algún tiempo.²³

Organizaciones regionales

Los efectos combinados de la naturaleza *ad hoc* y la escala y alcance de las operaciones de paz de la ONU contribuyeron a un mayor interés y a una más intensa cooperación con las organizaciones regionales en el despliegue de dichas operaciones. La idea de una mayor cooperación con tales organizaciones tiene sus raíces en el capítulo VIII de la Carta. Durante la Guerra Fría, esta idea nunca se puso en práctica. Recibió de nuevo atención en el informe *Agenda para la paz* en 1992, cuando el secretario general sugirió que se considerara la posibilidad de una mayor cooperación con las organizaciones regionales a fin de permitir a la vez aligerar la carga del Consejo de Seguridad e incrementar el nivel de participación en las operaciones.²⁴ Cuando los acontecimientos en Somalia y Bosnia incitaron al Consejo a reconsiderar la participación directa de la ONU en nuevas operaciones, la idea de un compromiso regional mayor en el manejo de conflictos resultó particularmente atractiva. Sin embargo, para ese momento, la contribución regional no se pensaba ya en los términos considerados originalmente en la *Agenda para la paz*. Es decir, esta contribución

²² Implementación de las recomendaciones del Comité Especial para Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SCOPK, por sus siglas en inglés), Informe del Secretario General, A/57/711, 16 de enero de 2003, par. 7.

²³ El informe más reciente del SCOPK señala que el problema todavía existe. A/59/19, 1° de marzo de 2005, p. 25. Para una discusión interesante de estas cuestiones, véase sección IV del Informe del Panel sobre Operaciones de Paz de Naciones Unidas (Informe Brahimi).

²⁴ El secretario general dijo que “la acción regional, como una cuestión de descentralización, delegación y cooperación con los esfuerzos de Naciones Unidas, no sólo podía aligerar la carga del Consejo, sino también contribuir a un sentido más profundo de participación, consenso y democratización en asuntos internos”. *Agenda para la paz*, par. 64.

no buscaría compartir la responsabilidad en una situación en la que la ONU ya estaba fuertemente sobrecargada, sino transferir tal responsabilidad a la instancia regional en aquellas situaciones en las que el Consejo de Seguridad no estaba dispuesto a poner en riesgo a sus tropas.²⁵

La ventaja primordial de las organizaciones regionales para tratar el conflicto es obvia: son del lugar. Están por consiguiente mejor capacitadas para proveer el conocimiento necesario sobre la naturaleza y los matices del conflicto, así como de sus participantes, que los actores externos. Por otra parte, estas mismas características pueden, bajo ciertas circunstancias, actuar en desventaja. Como las organizaciones son de la región puede que acarrean intereses creados a los resultados del conflicto o que sean percibidas por los actores en el terreno receptor como portadoras de intereses particulares. Pese a ello, es importante reconocer que las organizaciones regionales, al menos algunas de ellas, pueden resultar atractivas por su capacidad para hacer uso no sólo de una estructura de toma de decisiones multinacional, sino también de tropas que ya son interoperables, y todo esto en un periodo de tiempo relativamente breve.

En su capítulo VIII, la Carta estipula que no se aplicarán medidas coercitivas derivadas de acuerdos regionales “sin la autorización del Consejo de Seguridad” (artículo 53). Y cuando este tipo de acción se realice, se exigirá que en dichos acuerdos se mantenga plenamente informado al Consejo de las actividades “emprendidas o proyectadas” (artículo 54). El propósito de estos artículos era asegurar la primacía del Consejo con respecto a las actividades relacionadas con la paz y la seguridad internacionales. Es pues comprensible que tales actividades requieran de una relación vigilada muy de cerca entre el Consejo de Seguridad y el acuerdo regional que emprende la acción. No obstante, en la práctica el Consejo ha adoptado una política de *laissez faire* en torno a la protección de esa primacía.

Sin duda, la decisión de la OTAN de seguir adelante con una operación militar en Kosovo, ante la ausencia de un mandato del Consejo de Seguridad, ha sido el acto de una organización regional más publicitado. Sin embargo, es importante subrayar que esta decisión fue precedida por una actividad considerable por parte de organizaciones de esta índole en África. En 1991, ECOWAS extendió efectivamente su mandato más allá de las cuestiones económicas y envió una fuerza de observación (Economic Community of West African States Monitoring Group, ECOMOG) al con-

²⁵ Más sobre este tema en Jane Boulden, “United Nations Security Council Policy on Africa”, en Jane Boulden (ed.), *Dealing with Conflict in Africa, The United Nations and Regional Organizations*, Nueva York, Palgrave, 2003, pp. 11-33.

flicto en Liberia. Ésta fue la primera de lo que se ha convertido en una serie de intervenciones en conflictos en África Occidental. La acción en Liberia y más tarde la intervención en Sierra Leona se emprendieron sin la aprobación previa del Consejo. Más aún, la ausencia de señales claras por parte de este último durante bastante tiempo generó la sensación de que estaba dispuesto a dejar pasar imperceptiblemente tal tipo de acciones, con la esperanza de que la acción regional pudiera poner fin a los combates en situaciones en las que el propio Consejo no se decidía o no podía actuar.

El fracaso de la operación de la ONU en Somalia y la falta de respuesta al genocidio en Ruanda se combinaron para enviar un mensaje a los dirigentes africanos. El mensaje era claro: no tenía mucho sentido esperar la respuesta internacional o la aprobación para responder al conflicto puesto que llegaría demasiado tarde o sería inadecuada para los requerimientos de la situación, o sencillamente nunca llegaría. La nueva Carta de la Unión Africana, aprobada en 2000, incluye disposiciones que establecen nuevos mecanismos institucionales para abordar los conflictos, así como nuevos y más amplios criterios para intervenir en los del continente. Estas tendencias permiten ver hasta qué punto los estados africanos han decidido trabajar en la dirección de una mayor independencia y una mayor acción para responder al conflicto.²⁶

Esa determinación ha recibido un respaldo general por parte de la comunidad internacional. En 2003, la Unión Europea estableció una Ayuda para la Paz en África con fondos iniciales de 250 millones de euros y un mandato para apoyar operaciones de mantenimiento de la paz en el continente.²⁷ En la reunión del G-8 de 2004, en Sea Island, Georgia, los dirigentes de los países industrializados se comprometieron con la Iniciativa de Operaciones para la Paz Global (GPOI, por sus siglas en inglés), que incluye la obligación de entrenar y equipar a 75 000 soldados en todo el mundo para 2010, con un “enfoque sostenido” en África.²⁸

Para la ONU, existe un peligro inherente a este giro hacia un mayor involucramiento de instancias y organizaciones regionales. En efecto, a me-

²⁶ Poco después del establecimiento de la Unión Africana en julio de 2000, los estados miembros acordaron establecer el Consejo de Paz y Seguridad que trata las cuestiones relacionadas con el conflicto. El Consejo incluye planes para una fuerza de reserva africana. Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union, 10 de julio de 2002. Se encuentra en http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/Protocol_peace%20and%20security.pdf.

²⁷ Para más información véase la página en internet de la Unión Europea en http://europa.eu.int/comm/development/body/publications/docs/flyerpeace_en.pdf.

²⁸ Plan de acción del G-8: Expanding Global Capacity for Peace Operations, Sea Island, 10 de junio de 2004. <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2004seaisland/peace.html>.

didada que aumente la capacidad y la independencia de éstas, la autoridad del Consejo de Seguridad bien podría disminuir y socavarse su legitimidad a largo plazo. De una manera u otra, el Consejo ha de ponderar los costos de dicho escenario y sopesarlos con los costos de la falta de acción en determinadas situaciones.

Una nueva división del trabajo

Una tendencia paralela a una mayor cooperación o confianza en las organizaciones regionales ha sido el desarrollo de coaliciones de estados que emprenden operaciones de paz. La primera de este tipo en la posguerra fría fue la “coalicción de voluntarios” que participó en 1991 en la operación autorizada por la ONU y dirigida por Estados Unidos para liberar Kuwait de Iraq. A partir de entonces, se han autorizado operaciones de coalición en Somalia (The Unified Task Force, UNITAF), Timor Oriental y Afganistán. La tendencia a transferir responsabilidades a organizaciones regionales ha significado que países como Canadá, que tradicionalmente han contribuido a las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU, se han visto obligados a modificar sus compromisos y a destinar tropas de las operaciones de paz de los cascos azules a este tipo de coaliciones o iniciativas.²⁹

Esta tendencia ha sido además reforzada por una situación que ha cobrado relevancia desde principios de los años noventa y que ha convertido a los estados en desarrollo en los principales contribuyentes de las operaciones de paz de los cascos azules. El 31 de mayo de 1996, siete de los diez países que aportaban el mayor número de tropas a las misiones de la ONU pertenecían al mundo en desarrollo.³⁰ Cifras correspondientes a mayo de 2005 establecen que se desplegó un total de 66 058 personas, entre tropa, observadores militares y policía civil, en operaciones de la ONU. Pero de los primeros 20 estados contribuyentes, 18 son del mundo en desarrollo.³¹ Los cinco principales –Pakistán, India, Bangladesh, Nepal y Etiopía– proveen 30 791 soldados, o sea, casi la mitad de todas las tropas reunidas por

²⁹ Jane Boulden, “The Americanization of Peacekeeping Revisited: From Blue Helmets to Green”, en David G. Haglund (ed.), *Over Here and Over There: Canada-US Defence Cooperation in an Era of Interoperability*, Kingston, ON, Centre for International Relations, 2001, pp. 93-111.

³⁰ Pakistán, India, Bangladesh, Jordania, Uruguay. <http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/data/pkotrp.htm>.

³¹ [http://www.un.org/Depts/dpko\(dpko/contributors/2005/may20052.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko(dpko/contributors/2005/may20052.pdf). Las excepciones son China, clasificada en quinceavo lugar, con una contribución de 1 026, y Francia, en el vigésimo lugar, con una contribución de 663.

la ONU para este fin.³² En 2000, el Informe Brahimi ya señalaba que “ningún país desarrollado contribuye en la actualidad con tropas a las operaciones de mantenimiento de la paz más difíciles dirigidas por Naciones Unidas desde una perspectiva de seguridad, a saber, la Misión de Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) y la Organización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC)”.³³

Hacia adelante

Cuando se estableció el Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Retos y Cambio, el secretario general indicó que la Organización estaba lidiando con el desacuerdo entre sus miembros, no tanto sobre la naturaleza de las amenazas que enfrentaban, aunque esto es parte del problema, sino más fundamentalmente sobre cómo responder a esas amenazas.³⁴ El secretario general pidió al Panel de Alto Nivel (PAN) que analizara la naturaleza de las amenazas actuales y las posibles aportaciones que pudieran derivarse de la acción colectiva para enfrentarlas, que revisara el funcionamiento de los diversos órganos de las Naciones Unidas y que recomendara medidas y acciones para fortalecer la Organización.

Para confirmar la evaluación del secretario general, el PAN acordó que se requería de un nuevo consenso sobre una responsabilidad compartida para la seguridad común. Al considerar el papel de las operaciones de paz, el PAN prestó particular atención a la cuestión de la capacidad. Haciendo notar que la demanda de personal para operaciones de paz “sigue siendo superior a la oferta disponible”, el PAN argumentó que, para que las operaciones de la ONU fueran efectivas, tenía que crecer la disponibilidad de mantenedores de la paz, y sostuvo además que “los estados desarrollados tienen responsabilidades particulares en este caso, y deben hacer más para transformar sus capacidades existentes de fuerza militar en contingentes adecuados para las operaciones de paz”.³⁵

Con el argumento de que la reafirmación de una responsabilidad compartida debía estar basada en un entendimiento común sobre la apli-

³² *Ibidem*. En la actualidad hay más de 17 000 elementos desplegados bajo la Kosovo Force (KFOR). <http://www.nato.int/kfor/kfor/hq.htm>. Y aproximadamente 8 000 desplegados al mando del International Security Assistance Force (ISAF) en Afganistán. http://www.afnorth.nato.int/ISAF/Update/media_fa_q.htm#q4.

³³ Informe del Panel sobre Operaciones de Paz de Naciones Unidas, par. 104.

³⁴ Discurso del Secretario General a la Asamblea General de las Naciones Unidas, 23 de septiembre de 2003. <http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923>.

³⁵ HLP, par. 215, 216.

cación de la fuerza militar, el PAN proponía que el Consejo adoptara un sistema de líneas de orientación para guiar las decisiones acerca de cuándo se debe usar la fuerza. El PAN indicaba, pues, cinco criterios de legitimidad que se debían tomar en cuenta. Estos criterios son: gravedad de la amenaza, naturaleza del propósito primordial de la acción, si dicha acción representa o no su último recurso, si los medios propuestos son o no proporcionales y si las consecuencias de la acción serán peores que las de la inacción.³⁶

Sobre el papel de las organizaciones regionales, el PAN reconocía la realidad de la situación al señalar que se debía buscar siempre la autorización del Consejo de Seguridad para las operaciones regionales, pero asimismo reconocía que “en algunas situaciones urgentes esa autorización podría buscarse después de que este tipo de operaciones hubieran ya comenzado”.³⁷ A pesar de todo, el PAN sigue llamando a una expansión y formalización de la consulta y la cooperación entre la ONU y las organizaciones regionales.³⁸ Haciéndose eco del compromiso declarado por el G-8 sobre la necesidad de enfocarse particularmente en expandir las capacidades de mantenimiento de la paz en África, el PAN recomendaba a los países contribuyentes “que se comprometieran en un proceso de diez años de apoyo a la creación sostenida de capacidad dentro del sistema estratégico de la Unión Africana”.³⁹

Aunque estas propuestas fueron posteriormente consideradas y evaluadas, seguramente no representarán el último esfuerzo por establecer criterios, procedimientos y parámetros más claros para las operaciones de paz de la ONU. De hecho, en el informe del PAN podemos encontrar claros ecos del Informe Brahimi, de la *Agenda para la paz* y de varias reuniones del Comité y del Consejo a lo largo de los años. Sin embargo, dicho informe representó un parteaguas, ya que fue el primero en considerar las operaciones de paz en el contexto más amplio del futuro de la Organización en su conjunto y del concepto de seguridad colectiva que se tiene la intención de que las conduzca.

Como Mats Berdal lo sugiere en su artículo, en la reunión de la ONU de septiembre de 2005 la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad fue el foco de atención y negociación. Aunque en el nuestro no hemos abordado la reforma como tal, lo hasta aquí expuesto nos permite entender la presión por ella como producto de la naturaleza cambiante y de las consecuencias de las operaciones de paz emprendidas por la ONU en el periodo de la posguerra fría. Pero, como también apunta Mats Berdal, una

³⁶ HLP, pará. 207.

³⁷ HLP, pará. 272 (a).

³⁸ *Ibid.*, pará. 272 (b).

³⁹ *Ibid.*, pará. 272 (c).

de las grandes desventajas de que el foco de este periodo sea la reforma está en que las diversas ideas para fortalecer las operaciones de paz pueden llegar a perderse en el torbellino de este empeño, o pueden ser sencillamente relegadas si no se llega a un acuerdo a este respecto.

Credibilidad y legitimidad

Como se ha indicado en este amplio panorama, la evolución de las operaciones de paz de la ONU en el periodo de la posguerra fría ha sido compleja. Al centrarse en estas características de la imagen de la posguerra fría, quizás hayan quedado eclipsados los aspectos más positivos de esta historia. Estos aspectos incluyen operaciones exitosas en Centroamérica, Camboya, Namibia, Mozambique, Timor Oriental y eventualmente Bosnia y Sierra Leona. Estos éxitos se pueden atribuir, al menos en parte, a la concepción más expansionista de la paz y la seguridad internacionales, pero también a una ejecución más innovadora de las tareas por parte del Consejo de Seguridad. Sin embargo, afirmar esto no nos lleva a negar que fueron estos mismos factores los que, reunidos, contribuyeron al debilitamiento de la credibilidad y legitimidad de la Organización cuando enfrentaba la crisis de Iraq en 2002.

La retirada de Somalia, el casi colapso en Bosnia y la impotencia de la Organización ante el genocidio en Ruanda, todo ello conspiró en su interior y se tradujo en una creciente renuencia a autorizar nuevas operaciones, y en una renuencia incluso mayor por parte de los estados desarrollados a comprometerse con operaciones de paz de la ONU. Esta reticencia alimentó la percepción de que el Consejo estaba empleando un doble estándar. ¿Por qué estaban dispuestos los estados occidentales a comprometer enormes recursos financieros, militares y políticos en Kosovo pero no en Liberia, Sudán o la República Democrática del Congo? El hecho de que la Organización no pudiera llegar a un acuerdo que allanara el camino a una resolución que autorizara la acción en Iraq fue a la vez producto y causa de estas percepciones. En otras palabras, el debate profundamente divisorio que acompañó a la crisis de Iraq fue no sólo consecuencia de estas percepciones sino que a la vez contribuyó a ahondarlas. Aunque la “bifurcación en el camino” a la que se refirió el secretario general estuvo sin duda impulsada por Iraq, la senda que condujo a esta bifurcación estuvo definida en buena medida por la naturaleza de las experiencias de la posguerra fría en operaciones de paz.